

Procedimento de Escrutínio das Iniciativas Europeias na Assembleia da República

1. Enquadramento e objetivos

A metodologia de escrutínio das iniciativas europeias em vigor na Assembleia da República foi elaborada nos termos do n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio – com base e fundamentos constantes do trabalho efetuado pelos Senhores Deputados Carlos Costa Neves (PSD) e Alberto Costa (PS) – e aprovada na reunião da Comissão de Assuntos Europeus (CAE) de 8 de janeiro de 2013.

Decorridos quase 3 anos da sua aplicação, afigurou-se pertinente analisar e refletir sobre a evolução dos procedimentos adotados, identificando, por um lado, os fatores que se apresentaram como limitações à finalidade do atual sistema de escrutínio e sugerindo, por outro lado, a introdução de melhorias, com vista a aperfeiçoar a efetiva participação do Parlamento português no acompanhamento dos assuntos europeus, em geral, e no processo de decisão europeu, em particular¹.

Recorde-se que o escrutínio das iniciativas europeias se enquadra no âmbito do diálogo político, lançado pela Comissão Europeia em 2006, com o objetivo de “reforçar a participação dos Parlamentos nacionais nos assuntos europeus e melhorar a dimensão parlamentar e democrática da UE”². Neste contexto, o Parlamento Europeu aprovou uma Resolução em 2014 sobre os parlamentos nacionais, na qual se congratula por estes tomarem medidas para “melhorar os seus mecanismos de orientação e controlo para lograr uma maior coerência”³, processo que se propõe agora aprofundar na Assembleia da República.

Importa recordar que, na sequência da revisão da mencionada Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, e da necessidade detetada de rever a metodologia, no âmbito do debate em sede da CAE, uma das propostas apresentadas pelos mencionados Deputados relatores e aprovada em reunião da CAE defendia que “o número de iniciativas a escrutinar e de Pareceres a emitir (...) deve ser tendencialmente reduzido para 30/40 (...) por forma a criar melhores condições para pronúncias mais qualificadas (...)”.

¹ Tendo em consideração, também, a manutenção do número de funcionários parlamentares que presta apoio à CAE, na atual orgânica dos Serviços da Assembleia da República.

² Vide ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npolitical_dialogue_pt.htm

³In [Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de abril de 2014](#), sobre as relações entre o Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais

Outra das propostas apresentadas pelos referidos Deputados relatores a que conferiram particular relevo remete para “(...) a importância dos processos de escrutínio e as pronúncias daí resultantes se basearem em audições e outras formas de participação, em que os contributos e posições das entidades da sociedade civil, e bem assim, do Governo, sejam identificados e tomados em consideração”. A este propósito, recorde-se o Relatório anual, referente a 2014, da Comissão Europeia sobre as relações entre a Comissão e os Parlamentos nacionais, no qual a Comissão “incentiva os parlamentos nacionais a participarem na fase pré-legislativa, quer respondendo a consultas públicas quer apresentando as suas observações sobre documentos de definição de políticas, tais como os Livros Verdes e Livros Brancos. No entanto, até agora foram muito poucas as câmaras que apresentaram os seus pontos de vista antes da adoção de uma proposta legislativa”.⁴

Considerando a necessidade de melhorar o desempenho do Parlamento português no quadro do acompanhamento dos assuntos europeus, cumpre alargar a perspetiva que tem do sistema de escrutínio, incluindo contributos e elementos de análise do Governo, das instituições europeias, da participação em reuniões interparlamentares e da troca de boas práticas entre Deputados dos Parlamentos nacionais de diversos Estados-Membros, bem como a avaliação da importância política contida nas pronúncias da Comissão de Assuntos Europeus e das Comissões parlamentares competentes em razão da matéria envolvidas no processo de escrutínio

Assim, no início de uma nova Legislatura, e considerando a importância dos Parlamentos nacionais na UE e das suas relações com os respetivos Governos e com as instituições europeias, a Comissão de Assuntos Europeus, sob proposta da sua Presidente, Senhora Deputada Regina Bastos, deliberou promover uma reflexão aprofundada sobre o processo de escrutínio das iniciativas europeias em vigor na Assembleia da República, nomeadamente, no tocante à apreciação da metodologia aprovada em janeiro de 2013 e aos procedimentos associados.

Nesse contexto, foi consensualizada a criação de um grupo de trabalho informal, limitado no tempo, constituído por um representante de cada grupo parlamentar com assento na Comissão, com vista a conferir maior importância política ao escrutínio e ao acompanhamento das iniciativas europeias, devendo a avaliação dos procedimentos em apreciação, ter lugar em janeiro e fevereiro do corrente ano.

⁴ Relatório anual de 2014 sobre as relações entre a Comissão Europeia e os Parlamentos Nacionais [\[COM\(316\)2015\]](#)

Para o efeito, integraram o grupo de trabalho informal os Senhores Deputados Eurico Brilhante Dias (PS), Coordenador, Carlos Costa Neves (PSD), Isabel Pires (BE), Pedro Mota Soares (CDS-PP) e Paula Santos (PCP).

Os objetivos nucleares do grupo de trabalho informal centraram-se, por um lado, na necessidade de a Assembleia da República aumentar a sua capacidade de influenciar o processo de decisão europeia e/ou do Governo, no âmbito da legislação europeia, através da introdução de melhorias na qualidade dos Relatórios produzidos pelas Comissões parlamentares competentes e dos Pareceres da Comissão de Assuntos Europeus, relativos à apreciação das iniciativas europeias, bem como de estudos de impacto. Por outro lado, foi considerada a necessidade de se efetivar uma participação mais ativa, do ponto de vista dos resultados, aproveitando as diversas fontes de informação e mecanismos disponíveis, procurando conhecer os processos de tomada de decisão e de formulação das políticas, na fase mais precoce possível, através do escrutínio dos Livros Verdes e Livros Brancos.

As atividades deste grupo de trabalho foram desenvolvidas ao longo de reuniões realizadas para o efeito, de que resultaram as respetivas sínteses, (**Anexo 1**), durante as quais foram promovidas audições à atual Representante Permanente da Assembleia da República junto da UE e ao Representante Permanente que a antecedeu nos dois mandatos anteriores – com entrega de documentação específica (**Anexo 2**) - e à assessoria que presta apoio à Comissão, seguidas de períodos de debate e de troca de impressões, que culminariam com a apresentação de propostas pela vertente política, consubstanciadas no presente documento.

2. Diagnóstico da situação

O enfoque da análise do grupo de trabalho informal incidiu, primeiramente, no cumprimento da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto – sobre o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia - com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio. Com a aprovação desta Lei pretendeu-se conferir uma maior projeção aos assuntos europeus, introduzindo novos debates em sessão plenária; clarificando as informações e documentos que devem ser prestadas pelo Governo à Assembleia da República e aquelas que a Assembleia da República recebe por força das disposições do Tratado de Lisboa; consagrando a competência expressa da Comissão de Assuntos Europeus para aprovar a metodologia sobre o escrutínio de iniciativas europeias pela Assembleia da República; prevendo a possibilidade da Comissão de Assuntos Europeus realizar reuniões com membros do Governo sobre iniciativas europeias e suscitar debates, em plenário ou em comissão, sobre todos os assuntos e posições em discussão nas instituições europeias que envolvam matéria da sua competência.

Como referido no início do presente documento, no seguimento da mencionada Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, foi elaborado um documento de trabalho pelos Senhores Deputados Carlos Costa Neves (PSD) e Alberto Costa (PS) com o propósito de enquadrar e organizar uma nova metodologia de escrutínio das iniciativas que permitisse a aprovação de Pareceres pela Assembleia da República caracterizados por uma maior qualidade, pela diminuição do número dos mesmos e pela prioridade a ser dada ao seu conteúdo político. Adicionalmente, propunham o escrutínio de temas e documentos produzidos pelo Conselho Europeu, além de sugerir que pudessem ser clarificadas e evidenciadas as propostas e conclusões formuladas nos Pareceres no âmbito do diálogo político, de modo a dar conteúdo concreto ao escrutínio.

A implementação da nova metodologia de escrutínio ao longo da XII Legislatura viria, contudo, a revelar resultados em alguns casos positivos, mas noutros pouco satisfatórios, afastando-se, aqui, do objetivo inicial proposto, quer no domínio da qualidade dos Relatórios/Pareceres, quer em matéria da quantidade produzida. Compulsada informação estatística, é possível aferir da evolução do número de processos de escrutínio enviado às instituições europeias que, embora tendo diminuído, ultrapassou em muito o objetivo proposto (30 a 40, por ano) – a título de exemplo, em termos comparativos, de entre os Parlamentos nacionais da UE, a Assembleia da República, de acordo com estatísticas divulgadas, tem sido o Parlamento mais ativo no envio de Pareceres no âmbito do diálogo político com a Comissão Europeia (em 2013, 192 pronúncias e 1 Parecer fundamentado sobre a violação do princípio da subsidiariedade, num total de quase 600 Pareceres recebidos pela Comissão Europeia; em 2014, 118 pronúncias, num total de 506 Pareceres recebidos pela Comissão Europeia; em 2015, 55 pronúncias, num total de 350 Pareceres recebidos pela Comissão Europeia).

Ecos oriundos de diversas fontes de informação institucionais europeias deram nota sobre os conteúdos dos referidos processos de escrutínio. Para cada processo de escrutínio, a comissão competente em razão da matéria elabora um Relatório e a CAE, sobre este, produz um Parecer. Neste caso, tem-se verificado, na maioria das vezes, que o seu conteúdo não tem acrescentado valor ao Relatório anterior, porquanto corrobora os fundamentos apresentados pela comissão competente em razão da matéria e conclui pelo final do processo e o seu envio às instituições europeias. Há, ainda, casos em que o Relatório da comissão competente não acrescenta alterações substantivas à iniciativa em análise, cabendo à CAE analisar a sua substância.

Para tanto, importou ao grupo de trabalho analisar os procedimentos em falta, relativamente à implementação dos normativos legais em vigor e da nova metodologia, tais como:

A prática da realização de audições na CAE com membros do Governo antes ou depois das formações do Conselho de Ministros da UE, convidando a(s) Comissão(ões) competente(s), em razão da matéria; a informação pelo Governo e a solicitação de Parecer, quando as iniciativas recaiam sobre matéria da competência legislativa reservada da Assembleia da República, enviando, em tempo útil informação que contenha um resumo do projeto ou propostas, uma análise das suas implicações e a posição que o Governo pretende adotar, se já estiver definida; o acompanhamento da transposição de legislação para o ordenamento jurídico nacional não tem sido efetuado – o que apela a uma coordenação da CAE com a Direção-Geral do Governo responsável por esta matéria, (participando a AR nas reuniões periódicas, ou tendo acesso à informação produzida), bem como a disponibilização de uma tabela na página da Comissão, contendo o “estado de arte” (Diretivas em curso de transposição, em matérias da competência legislativa exclusiva da Assembleia da República, prazo para conclusão do processo e tipo de processo legislativo adotado), configurando o objetivo do reforço da coordenação entre os diferentes órgãos de soberania intervenientes no processo legislativo. Esta matéria de acompanhamento toma especial relevo, sobretudo, para os dossiês que a Assembleia da República tenha elencado como prioritários.

Por fim, com vista ao incremento da perceção da relevância do acompanhamento dos assuntos europeus na Assembleia da República, deverá a CAE promover a apresentação de temáticas europeias da atualidade para debate em sessão plenária, conferindo e reforçando, por esta via, o respetivo conteúdo e visibilidade.

3. O que escrutinar?

Considerando a relevância de a Assembleia da República deter e emitir uma tomada de posição atempada perante as instituições europeias, é de salientar a sua participação no quadro do diálogo político e o acompanhamento dos processos de escrutínio eleitos, sem prejuízo do exercício dos poderes enunciados no Protocolo Relativo ao Papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia e no Protocolo Relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade anexos aos tratados que regem a União Europeia.

O controlo pelos parlamentos nacionais da observância do princípio de subsidiariedade, nos termos consagrados pelo Tratado de Lisboa, revela-se fundamental, a par dos princípios da atribuição e da proporcionalidade, para a tomada de decisão europeia, permitindo determinar as situações em que a União Europeia é competente para legislar e contribuindo para que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos.

Em resultado dos debates ocorridos em sede do grupo de trabalho, o elenco das matérias objeto de seleção para escrutínio pela Assembleia da República – tendo em conta a diferença entre documentos de referência a pré-selecionar e documentos a escrutinar – consubstancia-se no seguinte:

- O Programa de Trabalho da Comissão Europeia – selecionando a título indicativo, 5 a 7 pacotes legislativos;
- Os Livros Verdes, os Livros Brancos, as propostas legislativas em fase de consulta pública e outras propostas em consulta pública;
- Os temas constantes do programa da Presidência e do trio de Presidências, identificando as áreas sobre as quais é importante realizar um acompanhamento mais concreto ao longo dos semestres;
- Os temas que constituem e marcam a atualidade política. Neste contexto, é particularmente importante o acompanhamento regular da atualidade do Parlamento Europeu, tanto nas sessões plenárias como nas semanas de Comissões, bem como de uma preparação mais detalhada das reuniões do Conselho Europeu – por exemplo, Relatórios de iniciativa a atribuir de acordo com o Método D'Hondt, de modo a inscrever temas na atualidade e a permitir à CAE contribuir substancialmente para os debates europeus (e.g. referendo no Reino Unido e futuro papel dos Parlamentos nacionais ou documentos como o Relatório dos 5 Presidentes).
- Os Relatórios de iniciativa do Parlamento Europeu, sobretudo os que incidem sobre matéria relevante para os Parlamentos nacionais.

O conjunto de prioridades mencionado, não exclui a possibilidade de um Grupo Parlamentar, ou Grupos Parlamentares, ou de um Deputado, ou Deputados, pretenderem escrutinar uma ou mais iniciativas europeias ou documentos que entendam ser relevantes para a Assembleia da República.

4. Como escrutinar?

O grupo de trabalho, pronunciando-se sobre a forma de que se reveste o processo de escrutínio, elegeu a seguinte abordagem:

Comissão de Assuntos Europeus

- Criar um grupo de trabalho permanente na CAE, incumbido da análise à pré-seleção das iniciativas europeias a submeter a escrutínio, por forma a incorporar a sinalização política dos grupos parlamentares;

- As iniciativas pré-selecionadas devem ser objeto de elaboração de uma nota técnica (**Anexo 3**), pela equipa de apoio à CAE em articulação com o Representante Permanente da Assembleia da República (AR) junto da UE, que integre os antecedentes das matérias abordadas e inclua aspetos jurídicos, a divulgar pelas comissões competentes em razão da matéria;
- A fase de pré-seleção das iniciativas deve basear-se, também, nas informações a prestar pelo(a) Representante Permanente da AR junto da UE, quer através de informação semanal sobre a UE, quer através de nota enviada especificamente sobre o escrutínio em curso nos outros Parlamentos nacionais;
- Sem prejuízo da atividade do grupo de trabalho de pré-seleção, é necessário prever a divulgação das iniciativas não selecionadas, disponibilizando-as para consulta, pelos Grupos Parlamentares, pelas Comissões parlamentares permanentes, pelas Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e pelo(a) Representante Permanente da AR junto da UE, na Base de Dados da aplicação “Atividade Parlamentar” na página da *intranet* da Assembleia da República, através da opção “Listagens”, que é periodicamente atualizada com a informação introduzida pela CAE no Portal das iniciativas europeias;
- Definir o Parecer-tipo a aprovar na CAE (**Anexo 4**): Parecer simplificado, com texto, contendo 4 a 5 parágrafos, incidindo sobre a substância da matéria e excluindo a duplicação de conteúdo constante do Relatório elaborado pela Comissão;
- Criar a figura de relatores permanentes na CAE⁵, pelo período de dois anos, com vista ao acompanhamento de questões fundamentais para as quais seriam designados: um a dois relatores permanentes (incluindo todos os grupos parlamentares com assento na Comissão) a atribuir aos seguintes dossiês, sem prejuízo de outros selecionados pela CAE para escrutínio:
 - Política Externa e de Segurança Comum e Política Comum de Segurança e Defesa (PESC-PCSD);
 - Refugiados, política de asilo, migrações, fronteiras externas, Schengen;
 - Semestre Europeu (Reformas estruturais, centradas na promoção do crescimento e do emprego de acordo com a Estratégia Europa 2020; Políticas orçamentais, para garantir

⁵ A criação da figura de relatores permanentes na CAE não contou com o voto favorável do Grupo Parlamentar do PCP.

- a sustentabilidade das finanças públicas, de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento; e Prevenção de desequilíbrios macroeconómicos excessivos);
- Comércio internacional, nomeadamente o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP);
 - Acompanhamento Portugal 2020 (programação e implementação do Portugal 2020), bem como do Plano Juncker e de outros Fundos Comunitários não afetos por Estado-Membro;
 - Reformas institucionais e agendas das instituições europeias;
 - Mercado interno, nomeadamente, nos domínios dos serviços, da energia e do digital.
- Considerar a divulgação de um fluxograma que reflita os procedimentos propostos (**Anexo 5**).

Plenário

Considerando a multiplicidade de debates sobre assuntos europeus e o facto de se aglutinar os debates preparatórios dos Conselhos Europeus com os debates quinzenais, na prática, esta situação não tem contribuído para uma dignificação destas matérias.

Nesta perspetiva, cabe à Mesa da CAE promover as diligências necessárias para efeito de recolha de informação e de avaliação sobre os debates em sessão plenária previstos na Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio: com a participação do Primeiro-Ministro, iniciado pela sua intervenção, a realizar antes de cada Conselho Europeu, sem prejuízo das disposições legais e regimentais; com a participação do Governo, no início de cada presidência do Conselho da União Europeia sobre as respetivas prioridades, podendo também o debate do 2.º semestre incluir a discussão e aprovação do relatório anual enviado pelo Governo, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 5.º; com a participação do Governo, sobre o Estado da União, após o respetivo debate no Parlamento Europeu e a realizar no último trimestre de cada ano; com a participação do Governo, sobre os diversos instrumentos da governação económica da União Europeia, que integram o Semestre Europeu, designadamente, sobre o Programa de Estabilidade e Crescimento, no 2.º trimestre do ano.

Representante Permanente da Assembleia da República junto da UE

- Articulação da CAE com o(a) Representante Permanente da AR junto da UE, com recurso ao envio de uma nota após as *Monday Morning Meetings* (MMM) e, sempre que se justificar, assinalando as iniciativas que se encontram a ser escrutinadas pelos outros Parlamentos nacionais e informação relevante para o escrutínio.

5. Como acompanhar?

No domínio do acompanhamento dos processos de escrutínio, o grupo de trabalho analisou e convergiu sobre as seguintes formas:

- i. Garantir o acompanhamento do plano de atividades da CAE;
- ii. Incorporar a sinalização de temáticas pelos Grupos Parlamentares e pelo(a) Representante Permanente da AR junto da UE;
- iii. Garantir a continuidade na análise das temáticas com a elaboração de notas técnicas;
- iv. O Parecer da CAE deve incluir a sinalização da necessidade de acompanhamento da matéria em apreciação;
- v. A CAE deve acompanhar o processo de transposição de Diretivas, ouvido o membro do Governo competente e manter informadas as comissões parlamentares competentes em razão da matéria;
- vi. Adicionalmente, solicitar a todos os Ministérios o envio de informação à CAE e à Comissão competente em razão da matéria, após cada reunião das diversas formações do Conselho Europeu;
- vii. Sem prejuízo de se ter considerado a designação de relatores permanentes na CAE para efeitos de escrutínio dos dossiês selecionados, cumpre assinalar a importância de se ponderar a designação de relator permanente para acompanhamento dos temas indicados no ponto 4 e dos Conselhos Europeus, incumbido de ser o ponto focal da Comissão, com vista ao apoio à preparação dos debates (e.g., o debate da agenda anotada do Conselho Europeu, na terça-feira anterior à sua realização, e no mesmo momento em que o GAC também debate esta agenda, a fornecer pelo Governo).

6. Como divulgar?

Os membros do grupo de trabalho convergiram na tomada de decisão relativamente à divulgação/apresentação da nova metodologia junto dos seguintes órgãos:

- Conferência de Líderes;
- Conferência de Presidentes das Comissões Parlamentares;
- Comissões Parlamentares permanentes;
- Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

O grupo de trabalho requer a necessidade de promover:

- O presente documento através da apresentação, recorrendo a aplicações informáticas para apresentações gráficas, perante os órgãos acima mencionados;
- O relacionamento institucional da CAE com as outras Comissões parlamentares permanentes, designadamente através das respetivas Mesas:

No âmbito da Conferência de Presidentes das Comissões Parlamentares, o(a) Presidente da CAE promove a pedagogia da nova metodologia adotada na Assembleia da República, com vista a reforçar o envolvimento daquelas no processo de construção europeia;

7. Recursos Humanos

Considerando a necessidade de proceder à concretização das atividades anteriormente formuladas, nomeadamente no que se refere à introdução da elaboração da nota técnica que acompanha a iniciativa europeia e o apoio ao processo de pré-seleção mencionado, e dando cumprimento ao disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, a qual consagra que *A Assembleia da República dota a CAE dos recursos humanos, técnicos e financeiros indispensáveis ao exercício das suas competências nos termos da presente lei*, o grupo de trabalho reitera a indispensabilidade de contar com os recursos humanos adequados à introdução da nova metodologia.

Nesse sentido, considera a apresentação de uma proposta de afetação à equipa técnica de apoio à CAE, de três técnicos, dois dos quais dedicados à preparação da nota técnica das iniciativas europeias, ficando reservado aos Deputados e assessorias políticas a abordagem política dos temas e, ainda, de dois funcionários com funções de gestão administrativa.

Os Deputados do Grupo de Trabalho Informal,

Eurico Brilhante Dias (PS), Coordenador

Carlos Costa Neves (PSD)

Isabel Pires (BE)

Pedro Mota Soares (CDS-PP)

Paula Santos (PCP)

Palácio de São Bento, em 29 de fevereiro de 2016